

論文の概要および審査結果の要旨

氏 名（本 籍）	孔 栄鍾（大韓民国）
学 位 の 種 類	博士（社会福祉学）
学 位 記 番 号	甲第15号
学位授与の日付	令和2年3月18日
学位授与の要件	佛教大学学位規程第5条
学 位 論 文 題 目	介護保険制度と障害者福祉制度の「制度間調整」に関する研究 一介護保険優先原則をめぐる「浅田訴訟」を手掛かりに一
論 文 審 査 委 員	主査 朴 光駿（佛教大学教授） 副査 鈴木 勉（佛教大学教授） 副査 奥山 正司（東京経済大学名誉教授）

〔1〕論文の概要

(1) 論文の目的と研究方法

障害者福祉制度による福祉サービスを利用してきた障害者が65歳になると、主に高齢者の介護問題に対処するために設けられた介護保険制度による介護サービスを利用するようになる。2つの制度の中で介護保険制度の利用を優先する原則が適用されるからである。高齢障害者からみれば、今まで利用してきた障害者福祉サービスが受けられなくなる。それによって、自己負担の増加やサービスの質の低下がもたらされることから、制度改善を求める当事者たちの訴訟運動が全国各地で広がるなど大きな社会問題になっている。この問題は、介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係の問題であるが、本論文ではそれを制度間調整の問題と名付けている。

本論文はこのような問題状況が凝縮されている代表的事例として、「浅田訴訟」をその素材にし、訴訟の発端から第二審勝訴の経過を分析する。その分析によって、制度間調整の問題の所在を明確にし、制度間調整に対する理論的検討を行いつつ、制度間調整モデルの構築を試み、さらに問題解決に向けた政策提言を行うことが本論文の目的である。

著者によれば、本論文が明らかにしようとする主な論点は、次の3点である。
論点①：介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係をめぐる争点とは何か。

論点②：介護保険制度と障害者福祉制度の間になぜ制度間調整が必要となるのか。

論点③：どのような基準によるどのような形での制度間調整が求められるのか。

研究方法は主に文献研究方法が用いられている。先行研究のレビューをはじめ、介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係に係る政府文書、関連法律、関連団体による調査報告書や事例集なども主な分析の対象になっている。さらに、障害者運動や集会などに著者が直接参加して確認した内容および収集資料も検討されている。

介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係については、それに関連する日本国内の先行研究が非常に少ないのが現状である。その理由から、本論文は韓国で行われてきた関連研究や議論、政策動向なども比較検討の対象にしている。障害と高齢に対する社会文化的認識や関連福祉制度、障害者の高齢化という人口構造の変化などに深い類似性のある韓国においても、同様の問題が指摘されてきているためであるとされる。

(2) 論文の内容と構成

論文の構成は、研究の目的や方法が含まれている序章と、研究のまとめに当たる終章を除き、4つの章から構成されている。

第1章は、介護保険制度の導入から現行の障害者総合支援制度に至るまで、介護保険制度と障害者福祉制度の史的関係を追跡している。障害者福祉制度の発展段階を支援費制度、障害者自立支援制度、障害者総合支援制度の3つの段階に区分し、それぞれの制度変更の内容やその背景、そして特にそれぞれの制度と介護保険制度との関係性を具体的に検討している。制度間調整問題と関わる政府（厚生労働省）の通知や事務連絡などの内容を確認し、各文書の内容の変化やその特徴についても分析を行っている。

第2章は主に介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係をめぐる問題状況を明らかにしている。そのため、厚生労働省による実態調査、関連報告書や雑誌、メディアなどで取り上げられた事例を検討している。なお、介護保険優先原則にかかわる代表的な事例として浅田訴訟の展開と判決内容の分析から浅田訴訟の意義と課題を示している。訴訟に至るまでの審査請求書、被告側（岡山市）の弁明書やこれに対する原告側の反論書、そして審査請求に対する岡山県の裁決書、訴訟が展開する中で出された支援団体の通信資料、訴訟に係る陳述書や照会事項、判決書などが検討対象になっている。

第3章は、介護保険制度と障害者福祉制度の制度間調整の在り方に関して考察しており、制度間調整の概念を再検討したうえ「制度間調整モデル」の構築を試みている。その際に、制度間調整の中で重要な論点となる福祉サービスの「重複」と「漏れ落ち」という2つの概念を著者自らが分類・定義している。そし

て、制度間調整モデルにおいては、制度間調整の 2 つの軸となる「重複調整」と「補完調整」の観点から、現行の介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係における制度間調整の課題を導き出している。

第 4 章は、介護保険制度と障害者福祉制度の制度間調整について日本国内で行われた政策提言を検討しており、近年の議論や政策動向を把握しつつも、その到達点や限界についても述べている。そのうえで、類似した韓国の事例を紹介し、高齢者福祉制度と障害者福祉制度との関係をめぐる争点を確認している。それらの具体的な取り組みの状況を検討することによって、日本への示唆を見つけ出し、それによって、日本における問題状況の改善に向けた介護保険制度と障害者福祉制度の制度間調整に関する政策提言を提示している。

本論文の目次は次の通りである。

第 1 章	介護保険制度と障害者福祉制度との史的関係
第 1 節	戦後の高齢者福祉政策と障害者福祉政策の展開
第 2 節	介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係
第 2 章	介護保険優先原則をめぐる問題状況：「浅田訴訟」の展開とその意義
第 1 節	介護保険優先原則をめぐる問題状況
第 2 節	「浅田訴訟」の経緯と展開
第 3 節	「浅田訴訟」の判決とその意義
第 3 章	介護保険制度と障害者福祉制度の「制度間調整」の在り方に関する考察
第 1 節	「制度間調整」概念の理論的考察と「制度間調整モデル」の検討
第 2 節	介護保険制度と障害者福祉制度の「制度間調整」の必然性とその在り方
第 4 章	介護保険制度と障害者福祉制度の「制度間調整」に関する政策提言
第 1 節	今までの政策提言と近年の政策動向
第 2 節	韓国の事例
第 3 節	介護保険制度と障害者福祉制度の「制度間調整」に関する政策提言

〔2〕 審査結果の要旨

この論文は、全体としてみて、研究課題の設定、論文の枠組み、各章にわたる構成の取り方、文献及び資料の渉猟、判例の位置づけなどについては、ほぼ一貫性があり、高い評価に値する。介護保険制度と障害者福祉制度の制度間調整という研究テーマの設定は斬新であり、社会福祉の理念・政策・実践との関連付けが明確である。従って社会福祉学や社会政策学の分野ひいては近隣社会科学の理論及び実践の進展に充分寄与すると期待される。また、介護保険制度及び障害者福祉に関わる先行研究を的確にレビューし、さらには判例研究等についても充分追跡がなされており、それらに関わる社会調査や資料収集、聞き取り等についても十分行われている。従って、本研究の成果はこの分野における研究

業績・知見を増大し、広く学術的に共有されうるような一般性、普遍性をもった知見であると判断される。

一般に、法律系の判例研究は、判例そのものに焦点を当て、その社会的条件や制度の史的関係等をやや軽視する傾向があるが、本論文では介護保険制度と障害者福祉制度の史的関係、中でも特に介護保険制度の成立に至るまでの過程や高齢者福祉政策と障害者福祉政策との関係などを詳しく追跡しているところから、むしろケーススタディでみられる臨場感のようなものがある。全体としてよくまとまっており、隅々まで目の行き届いた論文であると判断される。

より具体的にみると、本論文は次のいくつかの点において、その学術的価値が認められる。

まず、本論文の独創性についてである。著者は、制度間調整という比較的実用的概念を、著者なりに学問的に再定義して、介護保険制度優先原則の問題を分析することによって、介護保険制度と障害者福祉制度との適用関係をめぐる問題状況を明確にしている。制度間調整は、本研究の内容を構成するものであるが、しかし、それは1つの観点つまりパースペクティブでもある。浅田訴訟のパースペクティブには障害者運動、社会保障裁判（判例研究。司法と行政の解釈・判断の違い）、政府間（中央政府―自治体）の役割分担・責任分担などさまざまなものがあるが、本論文は、制度間調整という観点から浅田訴訟をみることにその独創性がある。

今日、高齢者はさまざまな社会保障・社会福祉制度の利用者になっているので、公的サービスの調整問題は福祉が拡大してから出現した新しい問題である。中でも、社会保険制度と社会福祉サービスの調整問題は、社会保障制度の制度間調整（社会保険と社会保険、社会保険と公的扶助）の問題とは異なる特性を持つ。介護保険と障害者福祉の調整は、介護保険の給付がもっぱら現物給付（福祉サービス）の形で提供されているという特性から派生したものであるが、本論文においては、こうした問題背景にかんする認識が明確になされている。

第二に、日本の社会福祉・社会政策の学問分野において、障害者の高齢化と関連して重大な福祉問題であるにもかかわらず、介護保険と障害者福祉との適用関係の問題に対しては学術的関心や論議が乏しかったが、本論文はその問題をメインテーマに設定している。日本においても適用関係の問題に関する先行文献が全くなくはない。ただ、それらは学術的論議というよりは主に現場で起きている問題状況の紹介と制度の改善を求める問題提起の性格のものである。しかし、本研究は学術的論議と分析を通して両制度間の適用関係問題の所在を明確にし、その抜本的解決を目指した具体的な政策提言を行っているが、その点は評価に値する。しかも、この問題にかかわる代表的な事例である浅田訴訟の意義と課題を考察し、制度間調整の概念の再検討を行ったうえで、「制度間調整モデル」の構築を試み、それに基づいて制度間調整の在り方を考察しつつ、問題解決に向けた政策的課題を導出している。博士論文としての水準を十分備えていると判断する。

著者は制度間調整という学術用語を著者なりに再定義し、補完調整と重複調整と 2 つに区分して論議を進めている。それは、調整の目的は何か、という観点からなされた区分と思われるが、この 2 つは制度間調整問題を学術的に解明するためには極めて重要な概念的ツールであり、さまざまな学問分野において活用されることが期待される。

第三に、本論文が提示する政策課題は現状分析に即したものであるという点においても評価に値する。これは、著者が制度間調整の問題を抽象的に論議したのではなく、浅田訴訟という具体的な事例の分析をもって明らかに示したことから可能になったと考えられる。介護保険と障害者福祉の適用関係の問題の根底には、サービス支給決定の主体となっている自治体の恣意的な判断や、介護保険優先原則に基づいた行政処分による一律的な介護保険サービスへの移行などの問題があることを、著者は明らかにしている。

著者は、①利用者負担の増加や環境の変化への不適應問題の改善のため、現在施行されている共生型サービスと高額障害福祉サービス等給付費制度の見直しを推進すること、②サービスの量と質の低下問題の改善のため、介護保険制度や障害者福祉制度における高齢障害者の特性を反映した認定基準とサービス内容の拡大を図ること、③支給決定における地域間の格差を最小化するため、各自治体においてサービス支給決定システムおよび支給決定プロセスを確立すること、④このような「補完調整」を受給者の権利として位置づけるための法制化の推進、といった 4 つの政策提言を行っている。こうした具体的な政策課題を指し示すことができたのは、まさに浅田訴訟という具体的な事例の分析を通して問題の主原因を明確化することができたからこそ可能になったのである。

最後に、本論文においては、比較の観点が適切に活かされていることも高く評価できるところである。類似した問題を抱えている韓国での論議と先行研究が検討できたのは、基本的には著者の韓国語の読解能力によるとと思われるが、日本の政策提言においては、韓国の状況に関する正確な理解が反映されている。

次は本論文の課題についてである。以下で述べられている課題には、むしろ本論文が補完しなければならないものも含まれているが、しかし、主な内容は、本研究をさらに深めるために要求されるのは何かという観点からみた課題である。

まず、戦後の高齢者福祉政策と障害者福祉政策の展開については、第 1 章で述べられているが、その記述における著者の学問的立場が必ずしも明確ではないという点が挙げられる。この分野については、制度間調整の問題とは異なり、先行研究が一定揃っている領域である。にもかかわらず、それらの先行研究が十分参照されていないようにみえる。とくに、1990 年代以降の新自由主義福祉改革の象徴といえる介護保険制度、障害者自立支援法の問題点の指摘は、いくつかなされているものの十分とは言えない。両制度に持ち込まれた、商品の売買原則を導入した利用契約制度とサービス利用によって私益が生じるとみなす

応益負担の導入など福祉の市場化の問題点、さらに要介護度・障害度によってサービス利用を統制しようとする点などをより明確に示すことが望まれる。

もう一点は、政策提案の論理性についてである。政策提言は現実に即したものであるとして評価に値するが、その論理性に関わっては課題があると見受けられる。著者は、浅田訴訟からみた問題状況として、①サービスの量や質の低下、②自己負担の増加、③サービスの専門性の欠如、④環境の変化（サービス縮小）への不適応といった4点を挙げている。ここでいう論理性の問題とは、本論文が第4章で提示した4つの政策提言が、もし実現するならば、問題状況①～④の問題は発生しないはずであると、果たしていえるのかという問題である。従って、本論文の課題は、政策提言①～④の実現を妨げる要因は何かについて著者の識見を示すこと、少なくともそれについてのより具体的に言及することが求められる。

審査過程においては、サービスの重複と漏れ落ちという言葉の中で「漏れ落ち」については「欠落」や「抜け落ち」あるいは「死角」という言葉の方がより適切ではないかという意見も出された。また「重複」の概念においても、例えば福祉サービス重複と給付重複との違いは何か、現実では国民年金の受給者が生活保護給付をも受給する場合、それを重複と言わない理由は何か、などの意見が出され、本論文をさらに発展させていくための課題が指摘されたことも付け加えておきたい。

以上のような多少の課題が指摘されているものの、本論文は独創性、論理性、学問的開拓性などにおいて大きな意義を持つ完成度の高い論文であるといえる。よって、本論文は博士（社会福祉学）の学位を授与するに相応しいと判断する。